

国土空间规划背景下城市更新规划编制技术探索

程代君 熊俊

中国城市规划设计研究院西部分院

摘要：新的国土空间规划背景下，城市空间增长约束日益趋紧，城市空间发展从增量时代进入了存量时代，代表着以新区新城为主要特征的空间拓展已成为过去式，存量空间更新再利用成为盘活城市土地的重要手段，更新规划也成为规划体系中非常重要的一部分。本文基于现行国土空间规划背景，分析了现阶段城市更新规划存在的普遍性问题，提出了新时期城市更新规划编制的基本思路及其关注要点。

关键词：国土空间规划；城市更新；规划编制要点

【DOI】 10.12254/j.issn.2096-6539.2022.07.034

引言

当前我国正从高速增长阶段向高质量发展阶段迈进，城市空间也从外延式扩张转向内涵式提升。2015年12月中央城市工作会议明确提出：“要坚持集约发展，框定总量、限定容量、盘活存量、做优增量、提高质量，转变城市发展方式，科学划定城市开发边界”。在城市国土空间规划科学划定城镇开发边界及强调增量空间资源紧约束的背景下，增量空间的开发控制越来越强，城市存量空间再开发将成为提升城市品质、完善城市功能的助推器。

2020年以来，中央10余次表态支持城市更新或直接出台相关政策，“城市更新”也首次被写入政府工作报告，随着十九届五中全会明确提出“实施城市更新行动”，城市更新已上升为国家战略。为进一步推动城市更新行动落地实施，住建部已在北京等21个城市（区）开展第一批城市更新试点工作，以探索城市更新可持续模式及配套政策，积极稳妥地实施城市更新行动。

一、国土空间规划视角下的城市更新规划

城市更新规划通常指对城市中已经不适应当前城市社会生活生产需要的地区实施规划设计，以新的城市功能或高品质环境替换功能性或环境衰败的物质空间，使其重新发展和繁荣，具有一定的战略性、综合性以及可实施性。随着主体功能区规划、土地利用规划、城乡规划等空间规划融合为统一的国土空间规划，近几年全国各个层级的国土空间规划正在快速推进编制，新的国土空间规划体系日益健全。另一方面，随着城市更新行动的持续推进，城市更新规划工作的内涵也得以进一步完善。从国土空间规划体系的角度来看，当下城市更新规划表现出如下几方面特点：

（一）多层级的规划体系

结合“五级三类”国土空间规划体系，从规划层级上看，对应我国的行政管理体系，分国家级、省级、市

级、县级、乡镇级五个层级；从规划内容类型上看，分为总体规划、详细规划、相关专项规划三种类型。结合当前国内城市更新规划编制实施的具体情况来看，城市更新规划主要涉及专项规划与详细规划两方面。其中，城市总体规划层面对应的是更新专项规划，可由市级、区级两级编制，对市、区两级更新工作做出总体安排。详细规划层面对应的更新规划包括片区或者单元层面的系统性更新规划，以及更新项目层面的实施性更新规划。

（二）多维度的规划目标

城市更新需要充分考虑到经济、社会以及文化等多方面的实际需求，经济层面的目标要以促进土地利用效率以及推动产业优化升级为出发点，社会层面的目标要致力于改善城市生活质量，促进公共服务能力提升，文化层面的目标应当落实好历史文化遗产的保护工作，促进城市文化遗产的保护和传承。特别是站在社会公平的角度来看，城市更新规划表现出公共政策的基本属性，需要借助于更加系统、更加完善的配套政策，鼓励市场带来更多的公共利益，为城市片区环境改善及功能升级带来充足的空间；聚焦功能植入、功能引导等相关措施，让其成为公共政策杠杆，将适应各个发展时期的公共利益融入不同阶段的城市更新工作中。

（三）协商式的规划方法

结合国土空间规划所提出的“三区三线”核心内容，城市更新的对象主要是城镇开发边界中现状已建成的存量空间，存量空间分布广泛，形态丰富，也涉及相对复杂的土地权属关系、建筑产权关系、利益人关系等，一般情况下所采取的分配式蓝图规划方法不能够有效处理好土地增值收益二次分配以及市场参与等相关问题。城市更新规划需要在肯定已有的土地格局以及权属关系基础上，从这一角度出发有效维护市场主体的合法权益，借助地方政府部门、相关企业以及相关权利人等不同主体展开深入沟通，经过反复研究论证之后制定有针对性的规划方案。

二、国土空间规划背景下城市更新规划面临的主要问题

结合国土空间规划总体要求，科学编制城市更新规划，对城市中的存量用地实施二次开发和价值地区的保护利用工作实施全面统一部署，可有效缓解当下空间资源紧约束背景下的城市建设发展难题，确保城市有品质、可持续发展。但目前伴随城市更新行动的实施，更新规划编制面临以下几个方面的问题：

（一）与国土空间规划体系衔接关系不明晰

从目前各地开展的城市更新规划类型来看，可以归纳为“市（区）级专项规划—片区（单元）更新规划—项目更新实施方案”三个层次。其中，专项规划的规划范围一般是整个城市或者其下辖某个行政辖区，需符合城市总体规划的总体要求，并与总体规划相衔接。片区（单元）更新规划的规划范围可以是某个具有更新价值和潜力的片区（单元），也可以是产生关联的几个片区（单元）组合，需与所在片区功能定位相衔接。从落实传导及衔接关系看，城市更新规划属于专项规划的范畴，具有相对独立的传导体系，而目前大部分城市更新专项规划与国土空间规划体系衔接层次和内容不清晰，更新规划内容缺少对应环节落实到法定规划中，导致更新维度的规划意图难以往下落实实施。

（二）指导更新规划设计工作的技术指引薄弱

现阶段城市更新规划设计工作在技术层面还缺乏有效的规划编制指导，部分地方在推进城市更新行动实施的过程中，多以建设思维为导向，以项目为抓手，直接推进城市更新项目建设，并未结合当地社会经济发展实际先对城市更新工作进行准确定位，缺少规划上的统筹协调和安排。如此一来，这种从微观着手的工作方式导致城市更新规划设计工作脱离实际，与地方实际更新需求和更新导向产生错位。比如，部分地区在进行城市更新的过程中，缺乏中宏观层面的更新功能指引，直接上项目，并未树立区域整体性发展意识，导致更新项目定位及更新方向的选择与周边城市功能不相融，更新带来的公共利益和经济价值也不能充分发挥。

（三）更新空间类型划分与分类指引的内容不够全面

现阶段，从国内既有的城市更新规划内容来看，对于更新空间类型的划分主要基于对城市现状具有代表性的更新资源和更新潜力空间的识别，空间类型划分具有典型性、多样化的特征。例如，北京市的城市更新主要针对平房院落、老旧小区、危旧楼房、老旧厂房、老旧楼宇五类空间；广州市的城市更新主要针对“三旧”，即旧城镇、旧厂房、旧村庄；重庆市的更新技术导则中主要针对公共空间、老旧小区/街区、老旧厂区、老旧商业区、历史文化区五类空间提出了更新技术指引。正是因为不同城市更新资源和更新潜力空间具有差异性，城市更新的分类方法存在标准多元且内容交织的问题，系统性不足，难以形成对更新规划内容指引的分类全覆盖。此外，不同类型的城市相似更新空间存在的问题不同，涉及具体的更新重点内容也不相同，因此其适用的管理流程和扶持政策亦不相同，很难形成全面的、统一的标准参考。

（四）保障措施的系统设计不够充分

从国内已发布的更新政策法规文件看，各地通过这些年的城市更新实践探索，出台了一系列的城市更新实施制度设计和保障措施，但不同城市更新工作推进程度

差异性较大，政策机制和保障措施的完善程度差距也比较明显，大部分城市普遍缺少支撑更新实施的保障措施，部分城市处于探索的过程中，但在系统完整性方面还存在一定欠缺，与相关法规的协作、实施效果尚有待观察。

三、国土空间规划背景下城市更新规划编制思路

（一）广州市城市更新规划实践

《广州市城市更新办法》是广州市组织开展城市更新工作的重要文件，按照文件规定，相关部门制定了“中长期规划—片区策划—项目实施”的三级体系。首先，中长期规划结合“三旧”改造的实际需求，明确了从2010到2020年的改造规划，随后根据城市更新相关规定和需求，对上述改造规划予以调整和完善，制定了2015年到2020年的城市更新工作规划，其中明确规定了更新改造的具体面积和其他工作指引。同时，结合原国土资源部门针对土地规划的相关部署，广州市先后制定了两轮土地整治规划，通过全面改造、微改造等举措深化城市更新工作。其次，在详细规划层面，片区策划方案属于城市更新工作方案的重要参考，涉及产业转型、土地整备以及征收补偿等诸多要求。

根据国土空间规划体系建立的实际需要，广州市2020年提出城市更新单元的概念，作为国土空间详细规划单元的一种类型，并要求更新单元的划定要落实国土空间详细规划单元划分的要求，且可结合城市更新需要组织编制或者修改城市更新单元范围内的国土空间详细规划。

（二）深圳市城市更新规划实践

深圳市由于国土空间面积小、发展快，比国内其他城市更早面临土地资源紧缺问题，倒逼其较早开展存量土地的开发利用思考和实践。早在2009年，深圳市便已出台了《深圳市城市更新办法》，经过多年的实践，已推出20多部政策和措施，形成了较为完备的城市更新政策体系，同时，通过管理制度的创新加强，深圳市已探索出适合自身特色的城市更新路径。

从总体规划层面来说，深圳市近年来已经陆续编制了三次城市更新专项规划，主要内容侧重于明确更新规模和更新重点片区。通过对比分析后发现，2010年到2015年深圳市城市更新规模最大，更新片区分布也慢慢从中心区延伸到郊区。对于详细规划而言，深圳市从2011年开始着手单元规划的编制工作。此项工作以法定图则为前提，主要针对城市更新单元的具体改造方式、土地利用、开发规模、配套设施以及道路交通等进行较为全面的规定，作为开展城市更新工作的重要指引。此外，城市更新单元规划编制还充分考虑到利益统筹等相关因素，比如对建筑规模和功能配比予以严格规范，对公共服务设施、公共利益项目以及保障性住房等实施捆绑建设，确保利益平衡。

（三）实践小结

通过案例借鉴分析能够了解到，广州市以及深圳市在推进城市更新规划编制的过程中坚持顶层设计-中长期规划-城市更新单元规划的基本体系，顺应新的国土空间规划体系建立，适时建立城市更新规划与国土空间规划的关联。两个城市所出台的“城市更新办法”属于城市更新工作的指导性文件；中长期规划和国家五年规划基本保持一致，其内容重点针对更新规模、重点片区等规定；详细规划层面，广州市与深圳市都具有相应的技术指导性文件，对城市单元更新规划工作进行有效规范指导，同时在利益统筹上进行了些许探索。

四、城市更新规划编制要点思考

（一）衔接国土空间规划体系，加强更新规划内容的落实和传导

城市更新规划的编制和实施不应脱离现有国土空间规划体系，应结合国土空间规划体系的层次和分类，合理构建从宏观到中观到微观逐级传导并融入国土空间规划体系的城市更新规划体系，自上而下加强更新目标和任务的传导落实，加强与城市国土空间开发格局相适应的更新重点空间战略统筹，自下而上加强多元主体利益诉求的统筹协调。结合“总体规划、详细规划、相关专项规划”的国土空间规划分类，更新专项规划可在城市国土空间总体规划确定的开发保护格局和城市重点发展战略空间框架下，进行专项工作的深化研究，制定城市更新的重点任务，划定城市更新重点片区，确保城市空间战略重点与城市更新引导形成合力。片区层面的详细更新规划，可重点衔接国土空间规划体系中的控制性详细规划，将更新规划意图落实到法定规划中，从而保障城市更新规划能有效实施。

（二）纵向到底，分层明确不同层次更新规划的技术指引

结合城市更新规划纵向体系，匹配建立分层次的更新规划技术指引，构建从城市更新专项规划到片区（单元）更新策划，再到更新项目实施几个层面全贯通的更新规划技术方法指引，明确不同层次更新规划工作的目标导向、技术思路、编制流程和主要路径等，指导政府、建设主体、社会企业和技术人员等城市更新参与者在实践中科学谋划和高效推进城市更新工作。

专项规划层面强调战略统筹性，内容包括识别城市建设存在问题与短板，制定城市更新总体目标，划定重点更新片区，提出更新策略与更新功能指引、方式指引，制定中长期城市更新计划等。片区（单元）层面侧重系统性，以更新片区或更新单元为抓手，结合片区更新资源等情况及发展定位等要求，提出片区更新方向和策划项目库，并从生活、生产、生态等功能维度提出更新片区（单元）优化提升的策略指引。项目层面强调实施性，聚焦项目落地建设，针对更新空间分类提出不同的更新设计要求，重点从项目建设内容、更新设计、经

济测算及后期运营管理等提出指引。

（三）因地制宜分类施策，构建“传统为主，特色为辅”的更新空间分类体系

结合地方更新资源及更新潜力价值空间分布特征，兼顾全国城市更新重点工作要求和地方特色空间更新诉求，形成“传统为主、特色为辅”的更新空间分类体系。传统类更新空间主要围绕普遍存在的城市更新潜力资源进行甄别和判断，包括老旧居住小区、老旧商业区、老旧工业区等，形成地方的传统类重点更新空间；特色类更新空间主要围绕城市特殊及体现城市特色的潜力更新资源，如棚户区（平房区）、历史文化区、特色公共空间等，深入分析资源禀赋、空间分布、规模等特征，综合研判更新价值与需求，明确特色类重点更新空间。

（四）多位一体，完善组织模式和保障措施

因地制宜探索城市更新工作机制，明确推进城市更新行动组织实施的市级领导机构（或牵头部门）、区县政府、镇（街道）、实施主体等的职责。重点促进推进城市更新工作实施的区县政府主体事权与责权相匹配，作为区县城市发展的主动权以及配套、基建的投入主体，加强区县政府对更新专项规划和片区（单元）更新规划的话语权，加强对空间的战略统筹，促进政府发力与市场引导形成合力。探索推动城市更新行动的配套政策体系研究，加强促进更新实施的政策协调支撑，联动发改、自然资源与规划、财政等相关部门，共同探索形成土地、规划、金融、财税、管理等方面的配套政策，协调推进城市更新。

五、结语

城市更新承担着盘活城市空间、促进城市繁荣的重要使命，是促进城市持续发展的动力引擎。在城市更新规划工作实践中，需结合城市发展的目标与目标，全面衔接现行国土空间法定规划体系，不断完善更新规划技术体系，指导各地更新规划编制和城市更新行动实施，以全面提升城市发展质量、满足人民日益增长的美好生活需要、促进经济社会持续健康发展。

参考文献

- [1]王嘉，白韵溪，宋聚生.我国城市更新演进历程、挑战与建议[J].规划师，2021，37（24）：21-27.
- [2]丁睿，范梦雪，李永华.新时期特大城市单元规划的比较研究[J].四川建筑，2021，41（06）：4-6.
- [3]王晨钰，周龙.城市存量空间改造设计的问题分析与案例启示[J].美与时代（城市版），2021（12）：44-45.
- [4]阳建强.新发展阶段城市更新的基本特征与规划建议[J].国家治理，2021（47）：17-22.
- [5]任万霞.促进城市智慧化与有机更新双提升[J].北京观察，2021（12）：22-23.